

# La Publicidad Institucional en Cataluña.<sup>1</sup>

## *Institutional Advertising in Catalonia.*

**Resumen:** A partir de las inserciones publicitarias realizadas por la Generalitat de Catalunya durante el periodo 1999-2009, se analiza la evolución de la publicidad gubernamental catalana perteneciente a los diferentes ámbitos (Social, Político, Corporativo y Comercial) y sectores de la publicidad institucional, centrando nuestra atención, primordialmente, en tres cuestiones fundamentales: **de qué, cuándo y dónde** hace publicidad el gobierno catalán. El objeto de esta investigación es, pues, conocer el comportamiento de la Generalitat de Catalunya como anunciante.

**Abstract:** Based on the advertising campaigns made by Catalonia's Administration during the period 1999-2009, we analyse the evolution of the Catalan government's advertising in several fields (Social, Political, Corporate and Commercial). This evolution is also studied in institutional advertising sectors, focusing on three main issues: **when, where and about what** does the Catalan government advertise. The objective of this research, the results of which are presented in this paper, is to gain an insight into the behavior of the Catalan government as an advertiser.

**Palabras clave:** publicidad institucional, gobierno, elecciones, medios, soportes.

**Key words:** institutional advertising, government, political elections, media.

---

<sup>1</sup> Traducción al castellano del artículo “La publicitat institucional a Catalunya”. Comunicació: Revista de Recerca i d'Anàlisi. Vol. 28, Núm. 2 (nov. 2011). ISSN 2014-0304, pp. 47-67

## Introducción

La publicidad institucional ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia como una de las principales formas de comunicación entre administraciones y ciudadanos.

Desde que en 1992 se presentara la primera proposición de ley en el Congreso de los Diputados han sido muchos los intentos de regular la actuación de los gobiernos en tanto que anunciantes. Fue en el año 2000 cuando el Parlament de Catalunya aprobó la *Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional*, tras algún intento previo que resultaría fallido.

Tras establecerse los ámbitos subjetivo y objetivo de la ley, se determina el objeto de la publicidad institucional y se limita su uso en determinados aspectos, entre los que destaca su prohibición durante los periodos electorales.

A partir del texto de la ley adquieren especial relevancia algunos aspectos de la publicidad institucional, como son los sujetos, los objetivos, y la temporalidad, sin olvidar los referidos a los medios utilizados, puesto que en todas las propuestas legislativas se incide en la importancia que la publicidad institucional tiene como forma de financiación de los mismos.

Este trabajo, que se inscribe en una investigación más amplia sobre el comportamiento como anunciante de las principales administraciones públicas españolas, tiene como objetivo analizar el **quién, de qué, cuándo y dónde** de la publicidad institucional catalana, entendiendo ésta como “l’activitat publicitària institucional que duen a terme les administracions de Catalunya, incloent-hi les administracions locals i supralocals, en tots i cadascun dels àmbits d’actuació corresponents”, tal y como establece la ley en su artículo segundo.

Coincidimos, pues, con Alameda y Fernández (2002) al tomar como elemento determinante el sujeto de la acción publicitaria<sup>2</sup>. Entendemos, así, como *publicidad institucional* la publicidad de sujeto público, la realizada por las administraciones públicas y los organismos autónomos que de ellas dependen.

---

<sup>2</sup> Así lo consideran, por otro lado, las diferentes disposiciones legales que la regulan, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

No compartimos, sin embargo, las relaciones de oposición que establecen entre publicidad institucional/corporativa/social en función de los distintos objetivos, funciones y tipos. Mientras que la publicidad comercial, corporativa, política y social se diferencian entre sí por su objeto, la publicidad institucional se caracteriza, como hemos señalado, por la especificidad del sujeto (sujeto público). Es fácil encontrar campañas institucionales de carácter comercial, corporativo, político o social (Feliu Albaladejo, 2008).

Utilizamos para nuestro análisis técnicas de análisis cuantitativo aplicadas sobre la base de datos Infoadex, que constituye con diferencia la fuente más fiable del mercado (Álvarez, A. - Reyes, M.I., 2011:5). Dicha base de datos proporciona información acerca de inversiones, inserciones y ocupación desde 1999. Hemos optado por considerar los datos de inserción (número de apariciones de los anuncios), puesto que los relativos a la inversión se basan en cifras según la tarifa de los distintos soportes, no teniendo en cuenta los *rappels* o bonificaciones, así como tampoco los capítulos relativos a creatividad, realización y producción<sup>3</sup>.

El periodo de tiempo considerado (1999-2009) comprende situaciones distintas, tanto por lo que se refiere al gobierno de la Generalitat (CiU/"tripartito") como a la regulación de la publicidad institucional (la ley catalana entró en vigor en 2001). Por otra parte, en ese tiempo se celebraron tres procesos electorales autonómicos (1999, 2003 y 2006). En principio, los cambios de gobierno, la promulgación de la ley y la celebración de los comicios

---

<sup>3</sup> El esfuerzo inversor realizado por los diferentes anunciantes públicos en los distintos sectores, medios y soportes resultaría, sin duda, un dato más que relevante para el objeto de nuestro análisis. Pero, como señalaban Álvarez y Reyes que utilizan este dato en su análisis cuantitativo, "estas cifras de inversión no son las reales, es decir, no se corresponden exactamente con las cantidades invertidas por los anunciantes en sus acciones publicitarias. El cálculo que realiza Infoadex es indirecto, ya que mide a través de un amplísimo muestreo las inserciones de anuncios realizadas y después infiere la inversión necesaria. Este sistema suele sobreponderar la inversión publicitaria real de las grandes compañías, que, por su capacidad de negociación, obtienen grandes descuentos de los medios sobre las tarifas oficiales (2011: 5). Por otro lado, el dato relativo al número de inserciones permite inferir con mayor precisión el de impactos producidos.

pueden suponer unos puntos de inflexión en el uso de la publicidad institucional.

Se han analizado las inserciones pertenecientes a la categoría “Campañas de interés público”, perteneciente al sector “Servicios públicos y privados”, según la nomenclatura de Infoadex. En dicha categoría se incluyen 23 productos, que en nuestro trabajo denominaremos “sectores”:

Agua y energía	Impuestos
Anti-Alcohol	Incendios
Anti-Tabaco	Información de Actuaciones
Anti-Droga	Limpieza y ecología
Censos	Promoción de calidad
Consumo	Sanidad
Denominación de origen	Servicios militares y civiles
Deportes	Tráfico
Educación/Cultura/Investigación	Uso de transporte público
Elecciones	Línea campañas interés público
Empleo	Otros campañas interés público
Imagen de Instituciones	

**Tabla 1. Sectores (productos en Infoadex) pertenecientes a la categoría “Campañas de interés público”.**

Los diferentes sectores se pueden adscribir a alguno de los cuatro ámbitos de la publicidad antes mencionados (Comercial, Corporativo, Político y Social).

## **El marco legislativo de la publicidad institucional en Catalunya**

Los primeros intentos de regular la publicidad institucional en España datan de 1992, cuando el grupo parlamentario popular, entonces en la oposición, presentó en las Cortes Generales una proposición de ley reguladora de la publicidad “procedente del sector público” (Feliu Albaladejo, 2011). La primera ley aprobada lo sería en 1995 en Andalucía.

La correspondiente ley catalana fue promulgada en diciembre del año 2000. Sin embargo, ya en 1996 el grupo de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) había presentado una proposición de ley “reguladora de la propaganda i la publicitat institucional de la Generalitat Catalana”, que finalmente retiró tras un

debate parlamentario en el que el portavoz del grupo en el gobierno (CiU) se comprometió a elaborar un proyecto de ley el año siguiente.

Uno de los argumentos empleados por el representante de ERC fue el que en otros ámbitos legislativos ya se habían presentado iniciativas similares, refiriéndose a la propuesta popular en el Congreso de los Diputados y a otra presentada en el Parlamento de Navarra por el Grupo Mixto-IU. Ambas habían sido rechazadas.

Sí se había aprobado ya la primera ley reguladora de la publicidad institucional en Andalucía (1995), con la que la propuesta de ERC guardaba una estrecha relación. De hecho, ambas normas eran copia casi literal de la proposición de ley presentada en 1992 en el Congreso de los Diputados, que puede considerarse, sin duda, como documento fuente de la regulación de la publicidad institucional en España (Feliu Albaladejo, 2011).

La ley finalmente aprobada (hoy en vigor) establece que la publicidad institucional tiene por objeto (Art. 3):

- A) Promover y defender la democracia y los valores de la sociedad, como el bienestar social, la cultura de la paz, la solidaridad o la salud;
- B) Informar sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos o grupos de ciudadanos;
- C) Informar sobre la existencia de las entidades e instituciones públicas, de las actividades que llevan a cabo, de los servicios que presten o de los productos que promocionan;
- D) Informar de las actividades o proyectos llevados a cabo por la Administración pública en el ámbito de sus atribuciones o competencia;
- E) Promover cualquier otro mensaje en el ámbito de las competencias u objeto social de la entidad, sociedad o persona jurídicopública que promueve la comunicación.

Objeto que alcanza, pues, a todos los ámbitos de la publicidad: Social (A, B, E), Corporativa (C, D, E), Comercial (C, E) y Política (E). El orden en que aparecen los diferentes fines no parece ser aleatorio: los expresados en primer lugar pertenecen al ámbito social, respondiendo perfectamente al interés por “promover y defender los valores de la sociedad” manifestado en el preámbulo de la ley<sup>4</sup>.

Para el logro de sus fines la publicidad institucional debe someterse a una serie de principios, entre los que se cita expresamente el respeto a las disposiciones establecidas sobre publicidad (Art. 4); es decir que asume las limitaciones señaladas en la Ley General de Publicidad (LGP88), que, de esta forma, pasa a ser indirectamente aplicable a este tipo de publicidad (la institucional), cuando el ámbito objetivo de la LGP88 es exclusivamente comercial.

Dos restricciones establecidas en la ley tienen especial relevancia a la hora de evitar el uso partidista de la publicidad institucional: la prohibición de su utilización “en el período comprendido entre el día de la publicación de la convocatoria de las elecciones y el día en que se celebran” (durante el período electoral) y del empleo de “eslóganes, simbología o elementos publicitarios claramente identificables con un partido político” (Art. 8)<sup>5</sup>.

Cabe señalar, por último, que, al igual que ocurre con las demás disposiciones legales españolas sobre publicidad institucional, la *Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional* no pasa de ser en realidad una forma de autorregulación, pues no resultaría de

---

<sup>4</sup> Resulta reveladora en este sentido la comparación con el texto de la ley de la Comunidad Valenciana (2003), que pone mayor énfasis en los aspectos corporativos.

<sup>5</sup> En el mismo artículo se establece que así mismo “los partidos políticos tampoco pueden utilizar durante la campaña electoral eslóganes, simbología o elementos publicitarios identificables con las campañas institucionales”. Dado el ámbito subjetivo de la ley (las administraciones públicas catalanas) no parece que pueda ser de aplicación a otros posibles anunciantes. Las restricciones a las actuaciones de los partidos políticos quedarían, pues, fuera del objeto y del ámbito de aplicación de esta ley.

aplicación a la actividad publicitaria de cualquier administración pública **en** Catalunya, sino tan sólo a las administraciones **de** Catalunya<sup>6</sup>.

Tras la entrada en vigor de la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional* (2005) resulta también de aplicación lo dispuesto en su artículo 4, que tiene carácter de legislación básica. De las cuatro prohibiciones contenidas en dicho artículo sólo resulta novedosa, respecto a la ley catalana, la que se refiere a las campañas que “tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados”. De hecho, puede apreciarse un conflicto entre esta prohibición y uno de los objetos posibles de la publicidad institucional contemplados en el artículo 3 de la ley de Catalunya, el de “informar de las actividades o proyectos llevados a cabo por la Administración pública”. Posible conflicto que desapareció al entrar en vigor, en enero de 2006, la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, que en el artículo 109 establece que la publicidad institucional “no puede promover o desarrollar campañas que tengan como finalidad destacar la gestión o los objetivos alcanzados por los poderes públicos”<sup>7</sup>

Finalmente, cabe señalar las nuevas restricciones establecidas, no sólo en el ámbito de la comunicación, en la reciente reforma de la LOREG<sup>8</sup>. De cualquier forma, éstas no afectan al período de tiempo analizado, por lo que queda excusada aquí su consideración.

---

<sup>6</sup> Incluso la *Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional* no obliga más que a la Administración General del Estado y a los organismos de ella dependientes, excepto en lo que se refiere a su artículo 4, que el único que tiene el carácter de legislación básica (Disposición Final Segunda).

<sup>7</sup> Nótese que las dos disposiciones que vienen a modificar la catalana de publicidad institucional fueron promulgadas el mismo día (el 29 de diciembre de 2005), mientras que la ley de la Administración General del Estado entró en vigor unos días antes que la Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña.

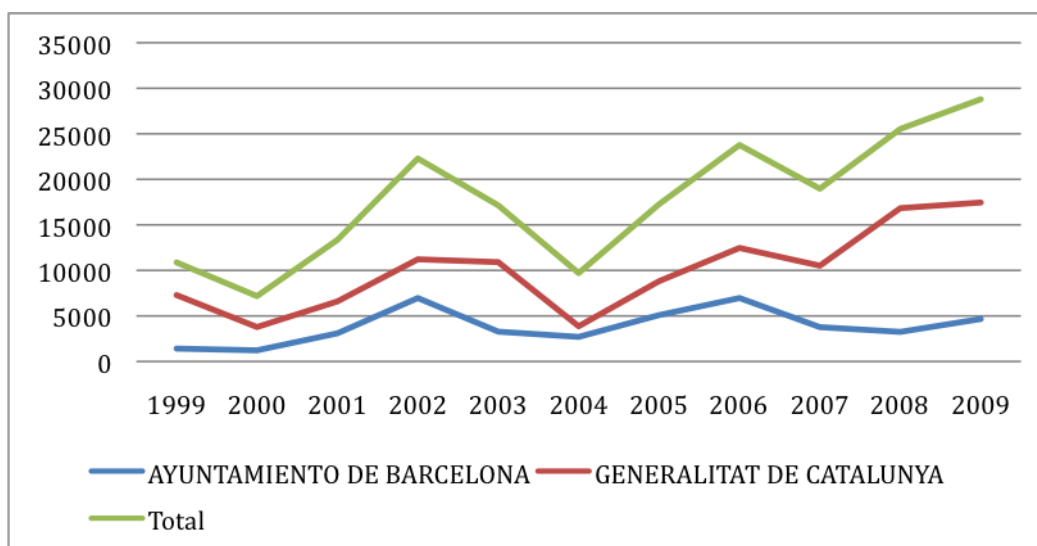
<sup>8</sup> La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) ha sufrido importantes modificaciones en la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, en opinión de la Junta Electoral Central, que dictó, el 24 de marzo de 2011, una Instrucción sobre la interpretación de dichas modificaciones.

## La publicidad institucional en Catalunya (1999-2009)

En el análisis de la publicidad realizada por las distintas administraciones catalanas en el campo de las campañas de interés público se observa que un total de 347 anunciantes realizaron 194.865 inserciones durante los once años.

Las correspondientes a ayuntamientos suponen una cifra de 56.684 (el 29,10%); las de las diputaciones provinciales, 12.350,5 (el 6,38%); las de la Generalitat de Catalunya, 110.692,5 (el 56,80%). Entre los ayuntamientos destaca sobremanera el de Barcelona, que alcanza el 21,76% del total de inserciones, con 42.407.

Sólo seis ayuntamientos superan la cifra de 1.000 inserciones durante el período: Barcelona, Girona, Terrassa, Sabadell, Manresa y Lleida. Sus actuaciones suponen el 90,23% de la actividad publicitaria municipal.



**Figura 1. Campañas de interés público en Catalunya. 1999-2009**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex.

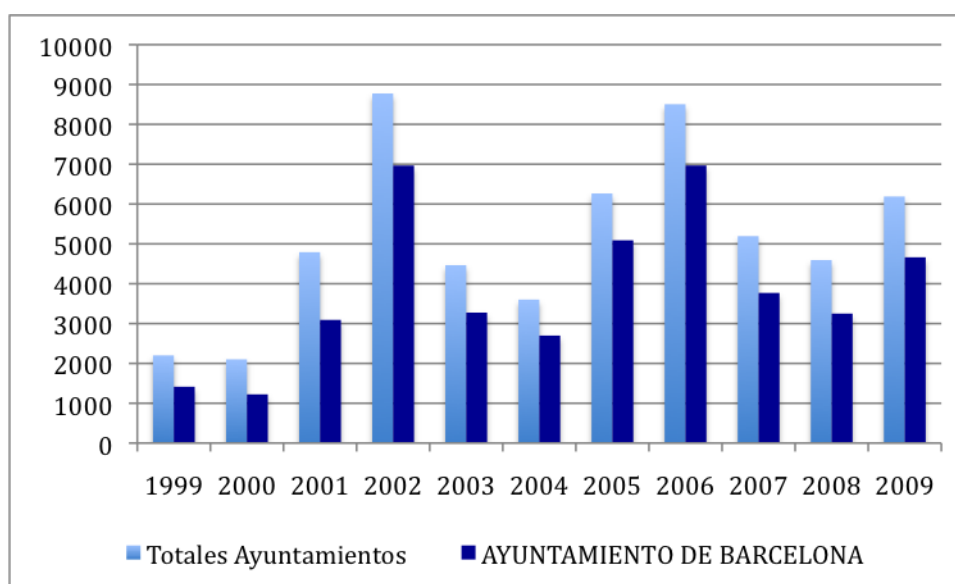
Con todo, lo más sobresaliente es que la Generalitat se constituye en el más importante anunciante institucional de la Comunidad, seguido (aunque a una considerable distancia) por el Ajuntament de Barcelona. Entre ambos realizaron el 78,08% de las inserciones.

Teniendo en cuenta los años en que se celebraron elecciones locales (1999, 2003 y 2007), se aprecia que tanto en el total de los ayuntamientos como en el caso particular del de Barcelona las acciones publicitarias aumentan hacia el



final de cada legislatura, alcanzando la mayor cifra en el año inmediatamente anterior al de los comicios (Figura 2).

Por lo que respecta a las elecciones autonómicas, tuvieron lugar en 1999, 2003 y 2006. Aunque las dos primeras coincidieron el mismo año que las locales, se celebraron en distintos meses (octubre y noviembre frente a junio y mayo).



**Figura 2. Inserciones anuales Ayuntamientos 1999-2009**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex.

El fuerte incremento que se dio en 2006 (Tabla 1) se explica por el hecho de ser el año previo a las elecciones locales de 2007 y coincidir con la celebración de las autonómicas.

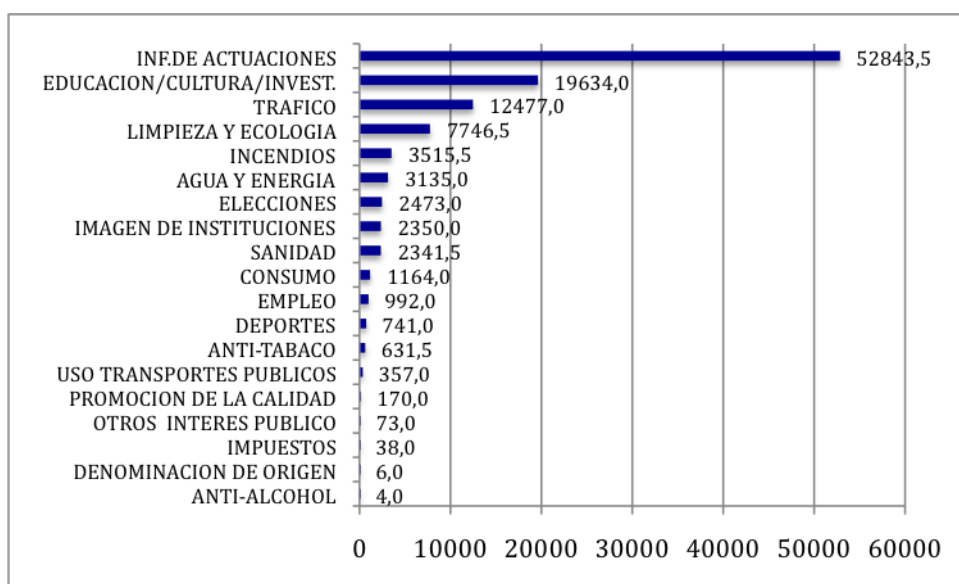
Otro hecho a destacar es el crecimiento continuo del total de inserciones y de las de la Generalitat en 2008 y 2009. Parece que la crisis económica no supuso (al menos en los primeros años) un retraimiento de la actividad publicitaria institucional<sup>9</sup>.

## La publicidad institucional de la Generalitat de Catalunya

<sup>9</sup> Si bien el número de inserciones creció en 2009, en datos de inversión se produjo un descenso respecto a 2008, año en que la Generalitat llegó a invertir 53.522.479 €.

Ya hemos señalado que la Generalitat es el principal anunciante institucional de Catalunya. En el conjunto de los gobiernos autonómicos españoles ocupa el segundo puesto, muy por detrás de la Comunidad de Madrid, que supera las doscientas mil inserciones. y por delante de la Junta de Andalucía, la Xunta de Galicia y la Generalitat Valenciana que rondan las ochenta mil.

Atendiendo a la distribución por sectores (Figura 3), el de “Información de Actuaciones” resulta el más importante, con el 47,73% de las inserciones; le siguen otros que se pueden adscribir al ámbito de la publicidad Social: “Educación/Cultura/Investigación”, “Tráfico”, “Limpieza y Ecología”, “Incendios” y “Agua y Energía”.



**Figura 3. Generalitat de Catalunya. Inserciones por sectores 1999-2009**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex

El sector dominante pertenece al ámbito Corporativo, en el que habría que incluir además los de “Imagen de Instituciones” y “Empleo”. Y sólo en segundo lugar aparecen los de carácter social. Podemos afirmar, por tanto, que las actuaciones de la Generalitat no se corresponden con lo que sería de esperar según la prevalencia los distintos fines señalados en la ley autonómica. Si de la lectura de ésta se podía colegir una preferencia por lo social, la realidad muestra una mayor relevancia de lo corporativo.

Las inserciones predominantes, por otra parte, pertenecen a un sector (“Información de Actuaciones”), que puede entrar en conflicto (al menos desde 2005) con la prohibición establecida en el mencionado Artículo 4 de la Ley de

Publicidad y Comunicación Institucional: no se podrán promover o contratar que “tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados” (las popularmente conocidas como campañas “de autobombo”).

Sector	2000-2003	2004-2006	2007-2009	
AGUA Y ENERGIA	275	191,5	2583,5	
ANTI-ALCOHOL	4	0	0	
ANTI-TABACO	208,5	1	336	
CONSUMO	394	327	422	
DENOMINACION DE ORIGEN	1	0	5	
DEPORTES	24	139	576	
EDUCACION/CULTURA/INVEST.	4373,5	5407	7109,5	
ELECCIONES	85	2159	111	
EMPLEO	198	1	721	
IMAGEN DE INSTITUCIONES	231,5	182	1505	
IMPUESTOS	34	1	3	
INCENDIOS	609	529	2313,5	
INF.DE ACTUACIONES	19815,5	12885,5	18090	
LIMPIEZA Y ECOLOGIA	2405	1388,5	3158	
PROMOCION DE LA CALIDAD	159	8	3	
SANIDAD	1032	801,5	22	
TRAFICO	2464	1115	8635	
USO TRANSPORTES PUBLICOS	185	11	160	
OTROS INTERES PUBLICO	3,5	0,5	0	
Total	32501,5	25147,5	45753,5	

**Tabla 2. Generalitat de Catalunya. Inserciones/sectores por legislatura**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex

Teniendo en cuenta que en los años que estamos considerando ha habido gobiernos de la Generalitat de distinto color político hemos analizado las inserciones en cada sector durante las diferentes legislaturas. Como las elecciones autonómicas tuvieron siempre lugar hacia final de año, hemos establecido tres periodos: 2000-2003, 2004-2007 y 2008.2009. El primero se corresponde con una legislatura completa con gobierno de CiU; los otros dos,

con sendas legislaturas con gobiernos del tripartito presididos por Pasqual Maragall y José Montilla respectivamente<sup>10</sup>.

Como muestra la Tabla 2, durante el gobierno tripartito presidido por Maragall se produjo el menor número total de inserciones, siendo la legislatura con gobierno de Montilla la que más inserciones realizó.

Lo más interesante, sin embargo, resulta de comprobar la desigual distribución de las inserciones en los tres periodos establecidos. Se puede afirmar que los sectores que resultaron más atendidos en el gobierno de CiU fueron “Sanidad”, “Promoción de la Calidad” e “Impuestos”; estos últimos, con valores absolutos muy inferiores. Por el contrario, aquéllos que crecieron considerablemente con los gobiernos del tripartito (sobre todo durante el segundo) fueron “Agua y Energía”, “Deportes”, “Empleo”, “Imagen de Instituciones”, “Incendios” y “Tráfico”. En otros, las diferencias son apreciablemente menores.

Los datos relativos a “Elecciones” (campañas destinadas a informar sobre el sistema de votación y a estimular la participación) no dejan de ser también significativos. Los tres períodos comprenden dos elecciones autonómicas (2003 y 2006). En el primer año electoral (con gobierno convergente) sólo se insertaron 61 anuncios correspondientes a este sector (56 en octubre); mientras que en el 2006 (con gobierno de coalición de izquierdas) se alcanzó la nada despreciable cifra de 2.146 (1.523 en octubre), con lo que fue el tercer sector en importancia, por detrás tan sólo de “Información de Actuaciones” (5.613) y de “Educación/Cultura/ Investigación” (2.278).

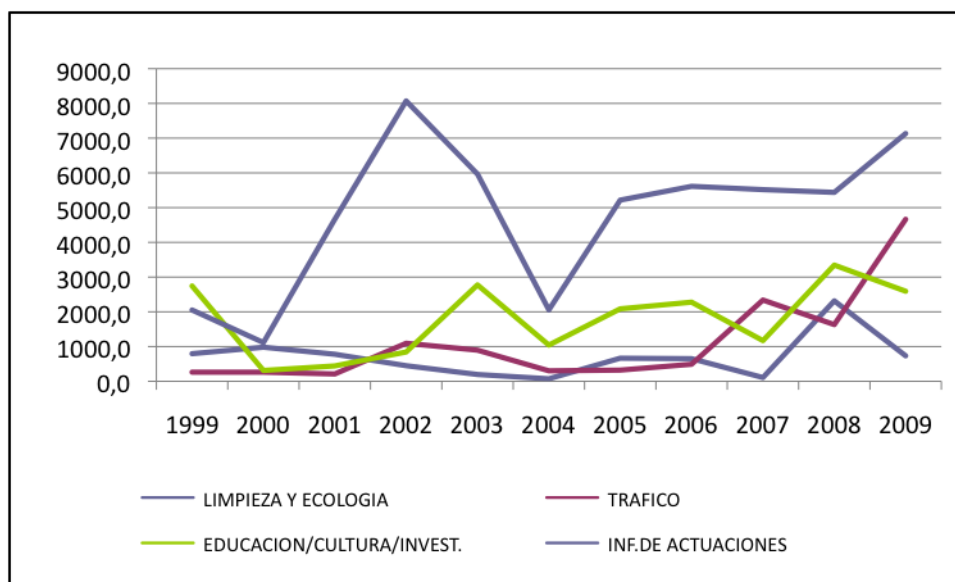
Es de señalar la nula atención prestada a algunos de los sectores relacionados con problemas sociales, como son “Anti-Alcohol” (4 inserciones en los once años) y “Antidroga” (ninguna inserción)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Maragall accedió a la Presidencia de la Generalitat en diciembre de 2003, siendo sustituido por Montilla tras las elecciones de noviembre de 2006.

<sup>11</sup> Aunque cabe suponer que algunas campañas relacionadas con otros temas hayan podido ser registradas dentro del sector “Sanidad”. De cualquier modo, durante el gobierno Montilla seguirían siendo inapreciables.

El descenso producido en general durante el segundo período se deja sentir en casi todos los sectores por igual, excepto en “Educación/Cultura/Investigación” y “Sanidad”.



**Figura 4. Generalitat de Catalunya. Inserciones principales sectores 1999-2009.**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex

Por lo que se refiere a “Información de Actuaciones”, es el sector más importante con todos gobiernos, si bien la cifra más elevada corresponde al de CiU, aun siendo el primero de los periodos establecidos, muy anterior, por tanto, al año de inflexión señalado anteriormente (2006). Y es éste un sector que tiene un carácter más propagandístico que informativo-persuasivo (Moragas, 2005).

Indudablemente la mayor o menor presencia de unos u otros sectores vendrá determinadas por las diferentes circunstancias de cada contexto socio-histórico. Pero no parece aventurado afirmar que el color político de los gobiernos de cada momento también tiene una clara influencia al respecto.

## Publicidad institucional y elecciones autonómicas

Respecto al cuándo se producen las inserciones hay un aspecto que adquiere una especial importancia: el del comportamiento de la administración durante los periodos electorales. Y ello, debido a la prohibición expresa de hacer publicidad institucional durante los mismos, “en el período comprendido entre

el día de la publicación de la convocatoria de las elecciones y el día en que se celebran”.

La Tabla 3 recoge el número de inserciones en cada sector durante los distintos períodos (P) y campañas (C) electorales correspondientes a las tres elecciones autonómicas habidas en ese tiempo. Hemos excluido los del sector “Elecciones”, pues no se ven afectados por la prohibición señalada.

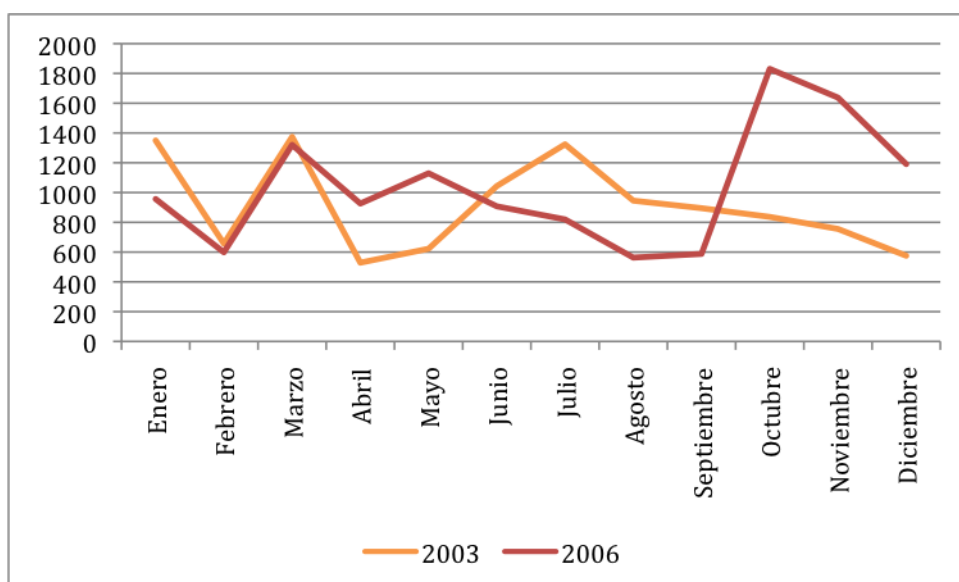
<b>Publicidad institucional durante los periodos (P) y campañas (C) electorales</b>						
<b>Sectores</b>	<b>1999</b>		<b>2003</b>		<b>2006</b>	
	<b>P</b>	<b>C</b>	<b>P</b>	<b>C</b>	<b>P</b>	<b>C</b>
Agua y energía	12				33	
Consumo			13	3		
Deportes			3	2		
Educación/Cultura/Investigación	62	4	624,5	143	202	63
Empleo	18	1			1	1
Imagen de Instituciones	19	1	41,5	10,5	20,5	
Impuestos			7	7		
Incendios	2					
Información de Actuaciones	172	24	451	166	254,5	58
Limpieza y ecología	20				144	1
Promoción de calidad			9	2		
Sanidad			17	10	1	
Tráfico	1		168		2	
Uso de transporte público			17			
<b>Totales</b>	<b>306</b>	<b>30</b>	<b>1351</b>	<b>369,5</b>	<b>658</b>	<b>123</b>

**Tabla 3. Generalitat de Catalunya. Inserciones en periodos (P) y campañas (C) electorales.**  
**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex

En 1999 no había regulación alguna, por lo que los 306 anuncios insertados durante el período electoral (30 de ellos en plena campaña) no infringían norma alguna. En 2003 (con CiU en el gobierno de la Generalitat) la situación es otra, puesto que la *Llei* había entrado en vigor con anterioridad; pues bien, el número de inserciones aumentó considerablemente hasta alcanzar la cifra de 1.351, de las cuales 369,5 aparecieron durante la campaña electoral. En 2006 (gobierno tripartito) las inserciones descendieron hasta menos de la mitad durante el período electoral (658) y hasta la tercera parte (123) durante la campaña.

Al considerar el total de las inserciones de 2003 y 2006 y su distribución mensual (Figura 5) se constata que en el primero de estos años se produce un

descenso continuo a partir de julio. En 2006, por el contrario, se aprecia fuerte incremento en octubre (precisamente el mes de las elecciones). La contradicción aparente con lo observado con anterioridad se resuelve fácilmente si a los datos de la Tabla 3 añadimos las inserciones del sector “Elecciones” antes relacionadas: 61 (56 en octubre) en 2003 y 2.146 (1.523 en octubre) en 2006.



**Figura 5. Generalitat de Catalunya. Inserciones mensuales 2003 y 2006.**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex

La prohibición de realizar publicidad institucional durante los períodos electorales no es aplicable ni a las campañas relacionadas con las elecciones “ni a las actividades publicitarias imprescindibles para la salvaguarda del interés general o para el desarrollo correcto de los servicios públicos, sin perjuicio de lo establecido en el resto de normativa que le sea de aplicación”. Sin embargo, esta última exclusión no parece, en principio, aplicable a los casos que nos ocupan, habida cuenta de los sectores a que pertenecen las inversiones: “Educación/Cultura/ Investigación” e “Información de Actuaciones”, principalmente.

Vistos estos datos, no podemos sino concluir que hubo una cierta laxitud en el cumplimiento de la prohibición de realizar publicidad institucional durante los períodos electorales. Prohibición establecida “con el objetivo de no influir en la intención de voto de los ciudadanos”, según reza el Artículo 8 de la Ley.

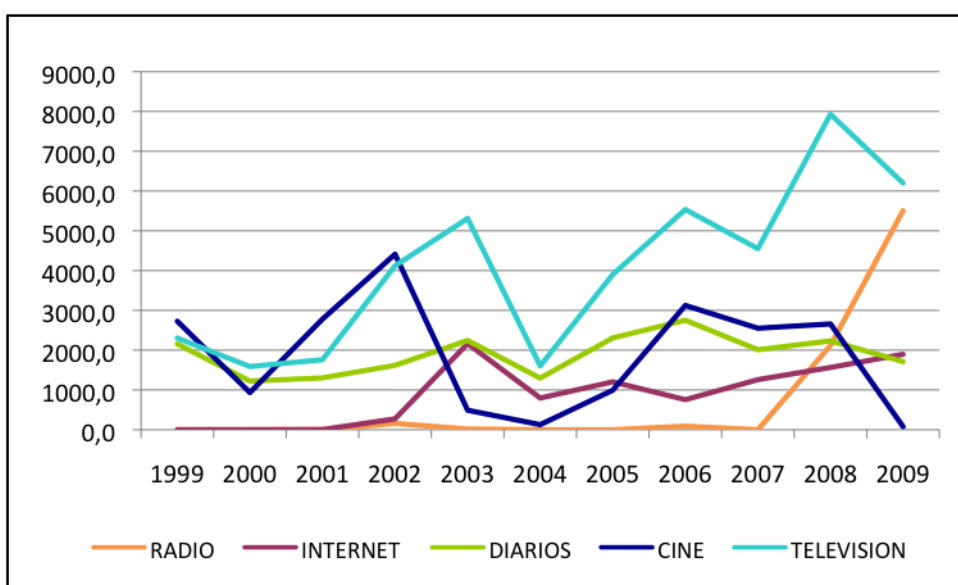
## La publicidad institucional en los medios

En relación con la difusión de la publicidad institucional la norma catalana establece que “la inserción de la publicidad institucional debe realizarse de acuerdo con criterios de implantación social y difusión del correspondiente medio informativo, con consideración especial por los medios de comunicación locales y comarcales. (...)” (Art. 7).

El medio más utilizado para insertar los anuncios y campañas institucionales de la Generalitat es, sin duda alguna, la televisión, que ha ido creciendo casi constantemente, con la sola excepción de 2004, año en que se produjo un descenso considerable en todos los medios.

La publicidad en salas cinematográficas ha tenido una evolución muy variable (Figura 6), con una etapa de decrecimiento que duró alrededor de tres años, tras la cual se recuperó considerablemente hasta el último año, en el que tan sólo se registraron 78 inserciones.

La prensa diaria muestra una evolución bastante regular a lo largo del tiempo, sin haberse visto afectada por el crecimiento de Internet, como quizás cabría esperar en un principio.

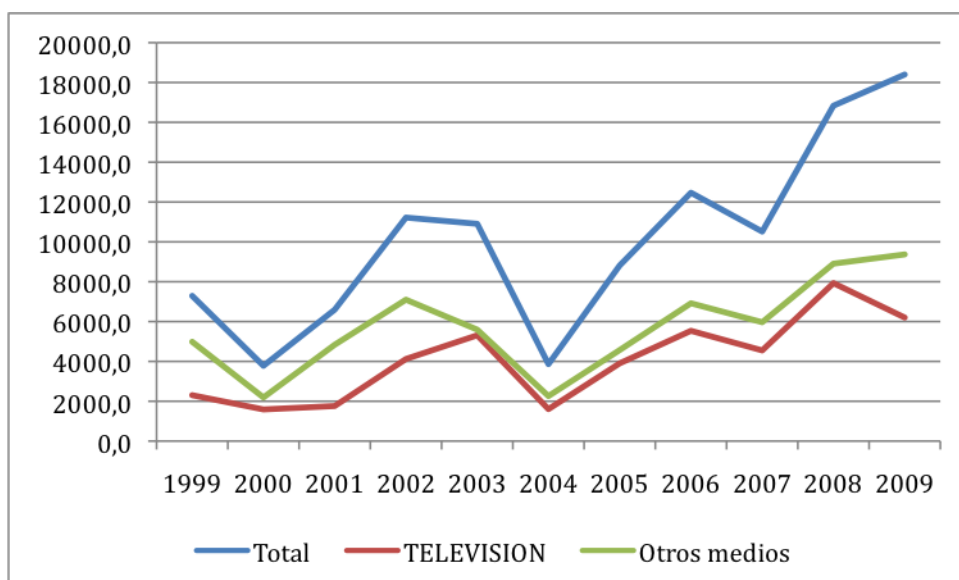


**Figura 6. Generalitat de Catalunya. Evolución de los principales medios contratados.**  
**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex



Llama la atención poderosamente la poca atención prestada a la radio como soporte publicitario hasta la última parte del período (2008-2009), en que se recupera más que notablemente alcanzando cotas inimaginables si se tiene en cuenta la afirmación anterior.

Si la televisión es el medio más importante -como acabamos de señalar- no lo es tanto como en otros casos que hemos estudiado. En la Figura 7 se aprecia un cierto paralelismo entre el número de inserciones en TV y en el resto de medios. Sólo el 40,48% de las inserciones se realizó en soportes televisivos. Y decimos “sólo” porque en el caso de la Generalitat Valenciana se utilizó la televisión en el 74,44% (Feliu Albaladejo-Feliu García, 2010); y en el de la Xunta de Galicia, el 59,78% (Feliu García-Quintas, 2010).



**Figura 7. Generalitat de Catalunya. Comparación entre televisión y otros medios 1999-2009.**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex

Como muestra la figura anterior, en ningún año alcanzó la televisión el 50% de las inserciones de la Generalitat.

El cine llegó a constituirse en el principal medio durante los primeros años (1999, 2001 y 2002), por delante incluso de la TV, y se mantuvo entre 2006 y 2008 en el segundo puesto del *ranking* mediático.

Los principales medios televisivos utilizados como soporte publicitario (Tabla 4) son las cadenas autonómicas.

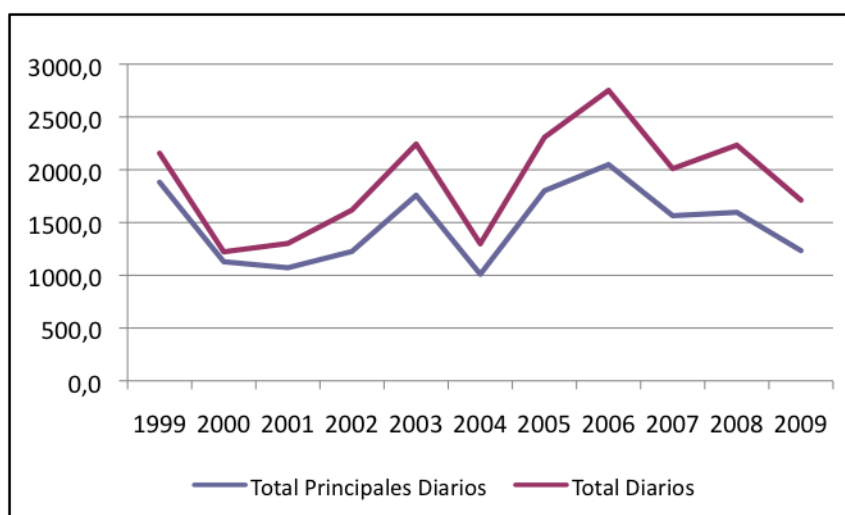
Soporte	n° inserciones	
C.R. 2 CAT.	959,5	
8TV	1724,5	
K 3	2512,5	
C.R. 1 CAT.	4915,0	
CANAL 33	6651,0	14,84%
ANT.3 CAT.	7259,5	16,20%
TV3	20576,5	45,91%

**Tabla 4. Generalitat de Catalunya. Principales soportes TV.**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex

Entre TV3 y Canal 33 acumulan el 60,75% de las inserciones, mientras que el segundo medio de comunicación empleado es el canal privado Antena 3 Cataluña.

No deja de ser reseñable que los estudios anuales de audiencia recogidos por el Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat)<sup>12</sup>, a partir de datos de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisual, atribuya a TVE1 un “% de audiencia acumulada” (audiencia media anual; porcentaje respecto a las personas que han visto la televisión al menos 1 minuto en 24 horas) ligeramente superior al de TV3 en todos los años registrados (de 2000 a 2009) y, sin embargo, las inserciones en TVE1 (¿C.R. 1 CAT.?) no supongan más que escasamente el 10% del total.



**Figura 8. Generalitat de Catalunya. Inserciones en Diarios 1999-2009.**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Infoadex

<sup>12</sup> *Anuari Estadístic de Catalunya (2010), "Televisió. Distribució de l'audiència. Per cadenes"* (<http://idescat.cat/pub/?id=aec&n=7748/ang=es>).

En el medio “Diarios” la Generalitat hizo uso de 131 soportes distintos durante los once años que abarca nuestro análisis. Sin embargo, el 78,25% de los anuncios aparecieron en los once principales soportes, con lo que el grado de concentración es bastante elevado. Esta alta concentración en soportes de prensa diaria fue disminuyendo, sin embargo, a lo largo del tiempo; sobre todo, a partir de 2005.

Soporte	nº inserciones	Difusión 2006	
DIARIO DE GIRONA	1006,0	8,021	
EL PAIS BARCELONA	1037,5	52,488	3
DIARIO DE LA MAÑANA	1046,5	4,883	
DIARIO DE TARRAGONA	1277,0	14,122	
REGIO 7	1337,0	8,154	
EL PERIODICO	1607,0	88,879	2
SEGRE DE LERIDA	1890,0	6,522	
EL PUNT	2050,5	24,465	5
AVUI	2365,0	28,161	4
LA VANGUARDIA	2704,0	177,336	1

**Tabla 5. Generalitat de Catalunya. Principales soportes en Diarios.**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Indecat.

Resulta evidente que la distribución de las inserciones de la Generalitat de Catalunya entre los distintos diarios no responde exactamente a criterios objetivables “de implantación social y difusión del correspondiente medio informativo” (como prescribe la ley); en todo caso, parece predominar el de la “consideración especial por los medios de comunicación locales y comarcales”.

## Conclusiones

La publicidad institucional en Catalunya, parcialmente (auto)regulada por la Llei 18/2000 de publicitat institucional, muestra como característica fundamental un alto grado de concentración de anunciantes: entre la Generalitat de Catalunya y el Ajuntament de Barcelona realizaron el 78,08% de las inserciones.

El primer anunciante es la Generalitat de Catalunya, que es a su vez el segundo anunciante entre los gobiernos autonómicos.

La actividad desarrollada por la Generalitat muestra una gran concentración en pocos sectores, entre los que destaca el de “Información de Actuaciones” (47,73% del total de inserciones). Destaca, pues, sobre el resto un sector que podríamos considerar corporativo, “de imagen” (Alvarado-De Andrés, 2005), próximo al discurso de la soberanía (Weil, 1999). Lejos, por tanto, de lo que cabría esperar de la lectura del texto normativo que la regula, del que se desprende un especial interés por lo social.

Este sector, por otra parte, estaría muy cerca de las campañas que tienen como finalidad “destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados”; campañas que quedaron prohibidas tras la entrada en vigor de la Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional, cuyo artículo 4 es de aplicación en todo el Estado, al tener carácter de legislación básica.

El predominio de este sector es constante, independientemente del color político del gobierno (CiU / tripartito). Sí existen diferencias, sin embargo, en relación con la presencia del resto de sectores, en función de los grupos políticos que ostentan el poder en cada momento. Así, algunos (“Agua y Energía”, “Deportes”, “Empleo”, “Imagen de Instituciones”...) crecen considerablemente durante los tres años de la última legislatura, incompleta, considerada (2007-2009). Por el contrario, los de “Sanidad” y “Promoción de la Calidad” son más propios de la primera legislatura (gobierno de CiU).

En este hecho influye sin duda la diferente coyuntura social de cada momento; pero también, creemos, el color político de los partidos o coaliciones en el gobierno.

En relación con la evolución temporal de la publicidad institucional catalana, se observa un continuo crecimiento, que se acentúa hacia el final de cada legislatura, principalmente en los años anteriores a aquéllos en que se celebraron elecciones.

Durante los períodos y campañas electorales siguieron apareciendo inserciones en las elecciones habidas en 2003 y 2006, a pesar de que la ley catalana lo prohibiera taxativamente desde el año 2000. El grado de

incumplimiento fue mayor durante las elecciones de 2003, tras disolverse el Parlament que había aprobado, precisamente, dicha ley y actuando en funciones el mismo gobierno que había presentado el proyecto de ley correspondiente.

Por lo que respecta a los medios y soportes utilizados en las campañas institucionales de la Generalitat, también se da un considerable grado de concentración tanto en televisión como en prensa diaria, los dos medios que hemos analizado, puesto que permiten comparar los resultados de nuestra investigación con los datos de difusión.

En televisión, el 60,75% de las inserciones se produjeron en los dos principales canales de la televisión autonómica (TV3 y Canal 33), con un uso considerable (16,20%) de Antena 3 Catalunya. En este sentido hay que apuntar el poco uso de TVE 1 (a través del Canal Regional), cuando los datos de audiencia son muy próximos a los de la televisión autonómica.

Algo similar ocurre con la prensa diaria. El 78,25% de los anuncios aparecieron en once periódicos (diez cabeceras). Dado el grado de difusión atribuido por el Institut d'Estadística de Catalunya a cada diario, no se encuentra una relación directa entre la penetración social y territorial de los mismos y su utilización como soporte de la publicidad institucional.

En resumen, podemos decir que la publicidad institucional en Catalunya se caracteriza por la concentración: concentración de anunciantes, concentración sectorial y concentración mediática.

## **Bibliografía y documentación**

ALAMEDA GARCÍA, D. - FERNÁNDEZ BLANCO, E. (2002): "Aproximación conceptual a la publicidad institucional", *Sphera Publica: Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación* [Murcia], núm. 2, p. 159-174.

ALVARADO, C. - DE ANDRÉS, S. (2005): "Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado ¿anunciante social?". *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad* [Madrid], núm. 64, p. 67-73.

ÁLVAREZ, A. - REYES, M<sup>ª</sup>I. (2011): "De la publicidad espectáculo a los valores emocionales: el sector de la energía en España" [en línea]. *Área Abierta* [Madrid], núm. 28,

<http://revistas.ucm.es/inf/15788393/articulos/ARAB1111130001A.PDF> [Consulta: 15 març 2011].

CARRETÓN, M.C. - FELIU, A. (2011): “La comunicación institucional dentro y fuera de la campaña electoral. Algunas consideraciones sobre su regulación y práctica en España” (en prensa).

CASTROMIL, A. R. (2008): “Negativismo mediático y pluralismo polarizado: Las elecciones Autonómicas y Municipales de Madrid” [en línea]. Congreso fundacional de ACOP Asociación de Comunicación Política, Madrid, 8 y 9 de mayo de 2008.

[http://www.ucm.es/info/socvi/castromil/datos/publicaciones/paper\\_ACOP\\_o8.pdf](http://www.ucm.es/info/socvi/castromil/datos/publicaciones/paper_ACOP_o8.pdf). [Consulta: 1 juny 2010].

CID, R. (2004): “Publicidad institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol”. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación* [Madrid], núm. 59.

FELIU ALBALADEJO, A. (2004): “Publicidad institucional y publicidad electoral”. A: MÍNGUEZ, N. - VILLAGRA, N. (eds.). *La comunicación: nuevos discursos y perspectivas*, Madrid: Edipo, p. 509-516.

\_\_\_\_ (2008): “Los ámbitos de la publicidad institucional”. A: FELIU GARCÍA (ed.) *Comunicación. Memoria, Historia y Modelos*. Madrid: Edipo, pp. 428-436.

\_\_\_\_ (2011): “La publicidad institucional en la arena parlamentaria española”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, 66. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, p. 454-481.

[http://www.revistalatinacs.org/11/art/941\\_Alicante/20\\_Feliu.html](http://www.revistalatinacs.org/11/art/941_Alicante/20_Feliu.html).

DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481 / CrossRef link

FELIU ALBALADEJO A. - FELIU GARCÍA, E. (2010): “Publicidad institucional en la Comunidad Valenciana. La Generalitat como anunciante”. XII Foro Universitario de Investigación en Comunicación, Madrid, 25 de noviembre de 2010 (en prensa).

FELIU GARCÍA, E. - QUINTAS FROUFE, N. (2010): “La Xunta de Galicia como anunciante”. XII Foro Universitario de Investigación en Comunicación, Madrid, 25 de noviembre de 2010 (en prensa).

GARCÍA LÓPEZ, M. (2001): *El Estado anunciante*. Málaga: Universidad de Málaga.

GÓMEZ, L. - CAPDEVILA, A (2007): “La administración persuade. estrategias persuasivas de los diferentes niveles institucionales en España”, VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio.

[http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso\\_o8/area3/GT-9/GOMEZ-LORENA.pdf](http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_o8/area3/GT-9/GOMEZ-LORENA.pdf) (acceso: 01/09/2010).

GUERRERO SERÓN, C.A. (2009): “La publicidad institucional durante el primer gobierno Zapatero (2005-2006): elementos formales y estrategias de comunicación”, *Questiones Publicitarias* [Sevilla], Monográfico nº 3, pp. 33-136.

LEY 29/2005, DE 29 DE DICIEMBRE, DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL. BOE núm. 312, de 30-12-2005, p. 42902-42905.

LLEI 18/2000, DE 29 DE DESEMBRE, PER LA QUAL ES REGULA LA PUBLICITAT INSTITUCIONAL, DOGC núm. 3300, de 08-01-2001, p. 331

MALALANA, A. (2004): “Fuentes de información para el análisis de la publicidad. Las bases de datos publicitarias e internet”, *Cuadernos de Documentación Multimedia*, nº 15.

MORAGAS I SPÀ, M. de (2005): “Publicidad institucional: comunicación y civismo”. *Barcelona Metròpolis Mediterrània* [Barcelona], núm. 6, p. 72-77.

PINEDA, A. - REY, J. (2009): “Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas”, *Questiones Publicitarias* [Sevilla], Monográfico núm.3, p. 9-32.

PROPOSICIÓN DE LEY REGULADORA DE LA PUBLICIDAD DEL SECTOR PÚBLICO presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, BOCG, nº 124-1, de 19 de febrero de 192, pp. 1-2.

PROPOSICIÓ DE LLEI REGULADORA DE LA PROPAGANDA I LA PUBLICITAT INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, presentada pel GP d'Esquerra Republicana de Catalunya, BOPC, nº 4, de 16 de gener de 1996.

PROPOSICIÓ DE LLEI REGULADORA DE LA PROPAGANDA I LA PUBLICITAT INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, (debat de presa en consideración), *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Série P, núm 27, de 30 d'octubre de 1996, p. 1644-1646.

PUBLICIDAD INSTITUCIONAL. Monográfico nº 3 de *Questiones Publicitarias* [Sevilla], 2009.

RAMOS, M. - GARRIDO, M. - RODRÍGUEZ CENTENO, J.C. (2009): “Análisis de la publicidad institucional en España: objetivos y cualidades discursivas”. *Questiones Publicitarias* [Sevilla], Monográfico núm. 3, p. 227-245.

RODRÍGUEZ CENTENO, J.C. - GARRIDO, M. - RAMOS, M. (2008): “Análisis comparativo de la publicidad institucional de las comunidades autónomas: objetivos y cualidades discursivas”, *I+C Investigar a comunicación* [Recurso electrónico]: Actas y memoria final: Congreso Internacional Fundacional AE-IC, Santiago de Compostela, 30, 31 de enero y 1 de febrero de 2008.

RODRÍGUEZ CENTENO, J.C. - RAMOS, M. - GARRIDO, M. (2007): “Análisis de la publicidad institucional del Estado español: objetivos y cualidades discursivas”, *Comunicación: revista Internacional de Comunicación Audiovisual, Publicidad y Estudios Culturales*, núm. 5, p. 377-389.

RUÍZ COLLANTES, X. (2009): “El Estado es el producto. Publicidad institucional, rutinas discursivas e ideología de Estado”. *Questiones Publicitarias* [Sevilla], Monográfico núm. 3, p. 268-293.

VALLS GIMÉNEZ, J.F. (1992): *La imagen de marca de los países*. Madrid: McGraw-Hill.

WEIL, P. (1990): *La Comunicación global. Comunicación institucional y de gestión*. Barcelona: Paidós.

WERT, J.I. (2009): “Los medios en España. Materiales para un debate” [en línea], Madrid, Fundación Ciudadanía y Valores,

[http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1260191255\\_jose\\_i\\_wert\\_los\\_medios\\_en\\_espana.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1260191255_jose_i_wert_los_medios_en_espana.pdf), [Consulta:15 març de 2010].

### **Emilio Feliu García**

Profesor Titular de Comunicación Audiovisual y Publicidad. Universidad de Alicante.

Director del Grupo de Estudios sobre Publicidad Institucional, Política y Social (GEPIPS). Alicante. España.

### **Ángels Feliu Albaladejo**

Profesora Colaboradora del Departamento de Comunicación y Psicología Social de la Universidad de Alicante..

Miembro del Grupo de Estudios sobre Publicidad Institucional, Política y Social (GEPIPS). Alicante. España.